



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel – Mindeststandards für die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft

Handreichung zur Aus- und Umarbeitung von
Kooperationsvereinbarungen

März 2024

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Einleitung	3
3	Empfehlungen internationaler Akteure sowie der Berichterstattungsstelle	7
4	Stand in Deutschland	8
4.1	Nationaler Verweismechanismus und Kooperationsdokumente in Deutschland	8
4.1.1	Kooperationsdokumente zwischen Bundesbehörden, bundesweit arbeitenden Beratungsnetzwerken und Dachverbänden	9
4.1.2	Kooperationsdokumente in zwölf Bundesländern	11
4.2	Verbindlichkeit der Kooperationsdokumente der Bundesländer	12
4.3	Empfehlungen von GRETA für die Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft in Deutschland	13
4.4	Empfehlung zur Form der Dokumente	14
5	Rechtliche Vorgaben zur Zusammenarbeit der Akteure	14
5.1	Vorgaben zum kooperativen Rahmen der strategischen Partnerschaft	15
5.2	Identifizierungsverfahren und Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen	16
5.2.1	Europaratskonvention gegen Menschenhandel	16
5.2.2	Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel	17
5.3	Unterstützung von Betroffenen	17
5.3.1	Europaratskonvention gegen Menschenhandel	17
5.3.2	Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel	17
5.4	Rechte der (potenziell) Betroffenen und weitere betroffenenorientierte Verpflichtungen	17
5.4.1	Europaratskonvention gegen Menschenhandel	18
5.4.2	Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel	19
6	Fazit	22
7	Anhang	24
7.1	Tabelle 1: Rechte und Verpflichtungen	24
7.2	Tabelle 2: Informationspflichten	40

1 Vorbemerkung

Seit dem 1. November 2022 ist das Deutsche Institut für Menschenrechte von der Bundesregierung mit einer kontinuierlichen und unabhängigen innerstaatlichen Berichterstattung zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Folgenden: Europaratskonvention gegen Menschenhandel) und der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (im Folgenden: RL 2011/36/EU) betraut. Zentrale Aufgaben der Berichterstattungsstelle Menschenhandel bestehen darin, Trends und Entwicklungen in Bezug auf Menschenhandel in Deutschland sichtbar zu machen und zu beobachten sowie die innerstaatliche Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU zu bewerten. Dafür unternimmt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel eine strukturierte Zusammenführung und Auswertung von Daten und ein juristisches Monitoring, d.h. eine systematische Beobachtung und Bewertung von Gesetzgebung und eine Auswertung von Rechtsprechung. Auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings gibt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltung heraus. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bis Ende 2026 finanziert.

2 Einleitung

Menschenhandel ist ein schwerwiegender Verstoß gegen die Menschenrechte. Neben Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels bilden der Schutz und die Unterstützung der Betroffenen die Hauptverpflichtungen der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU. Um diesen Verpflichtungen nachzukommen, verfügen die Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten in der Regel über einen „Nationalen Verweismechanismus“ (National Referral Mechanism, im Folgenden: NRM), der auf die frühzeitige Identifizierung, Unterstützung und Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel abzielt.¹

Ein Nationaler Verweismechanismus ist ein Kooperationsrahmen für relevante behördliche (zum Beispiel Polizeibehörden) und zivilgesellschaftliche Akteure (zum Beispiel Fachberatungsstellen, im Folgenden: FBS). Er bietet Handlungsorientierung und definiert Verfahrensabläufe, um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren und an das Hilfesystem weiterzuleiten.

Die Umsetzung von Maßnahmen gegen Menschenhandel, so auch die Identifizierung oder die Gewährleistung von Schutz und Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel liegt in Deutschland sowohl in der Verantwortung des Bundes als auch in der Verantwortung der Länder.

In den vergangenen Jahrzehnten sind mehrere Kooperationsdokumente für die Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und bundesweit arbeitenden zivilgesellschaftlichen Beratungsnetzwerken und Dachverbänden entstanden.² Das erste Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel

¹ Vgl. Studie der EU-Kommission aus dem Jahr 2020, S. 19; abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d5542e9c-0e92-11eb-bc07-01aa75ed71a1/language-en>.

² Übersicht zu den aktuellen Kooperationsdokumenten auf Bundesebene: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-menschenhandel/nationaler-verweismechanismus#c6526>.

und der Polizei wurde im Jahr 1999 im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel³ (BLAG Menschenhandel) für den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung erarbeitet. In der Folge wurde es in verschiedenen Bundesländern zum Mustermodell für die Aus- und Überarbeitung von eigenen länderspezifischen Kooperationsdokumenten. Im Jahr 2007 wurde es weiterentwickelt und durch das „Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“⁴ ersetzt. Es diente ebenfalls zur Orientierung bei der (Weiter-)Entwicklung von Kooperationsdokumenten in den Bundesländern. Im Jahr 2018 wurde das Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“⁵ veröffentlicht. Das Konzept versteht sich als bundesweite Empfehlung zur Entwicklung neuer bzw. der Erweiterung bestehender Kooperationsmechanismen in Bezug auf den Handel mit und die Ausbeutung von Kindern in den Bundesländern. Für den Bereich der Arbeitsausbeutung folgte auf die zunächst 2021 geschlossene Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Finanzen (BMF), dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB)⁶, die die Zusammenarbeit von Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), Beratungsstellen und Servicestelle beschreibt, eine eigene Kooperationsvereinbarung der FKS und den arbeitsrechtlichen FBS für ausländische Beschäftigte⁷ im Jahr 2022. Die jüngste Kooperationsvereinbarung wurde ebenfalls 2022 zwischen der Bundespolizei und dem KOK e.V.⁸ geschlossen. Vor diesem Hintergrund haben sich in den letzten Jahrzehnten in allen Bundesländern Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zwischen relevanten behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren etabliert. Diese basieren unter anderem auf informellen Routinen, regelmäßig tagenden Gremien (zum Beispiel Runde Tische) und formellen Kooperationsdokumenten. Solche landesspezifischen Kooperationsdokumente können beispielsweise in Form von ministeriellen Erlassen, multilateralen Abkommen oder nicht bindenden Leitfäden ausgestaltet sein.⁹

In Kenntnis der Tatsache, dass die bereits entwickelten Kooperationsdokumente auch vor jeweils eigenen bundeslandspezifischen Hintergründen entstanden sind, hat die Berichterstattungsstelle Menschenhandel eine qualitative Inhaltsanalyse der vorliegenden Kooperationsdokumente der Länder vorgenommen und untersucht, inwieweit solche Kooperationsdokumente in den Bundesländern bereits wichtige Kriterien eines NRM erfüllen.¹⁰ Diese Kriterien wurden entlang der vier von der OSZE in ihrem Handbuch „National Referral Mechanisms Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons“¹¹ definierten Säulen eines NRM (Identifizierung und Schutz, Individuelle Unterstützung und Zugang zum Hilfesystem, Integration und Förderung, Zugang zum Rechtssystem und Entschädigung) entwickelt und geprüft. Ziel dieses systematischen Vergleichs war es, Potenziale der

³ Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel wurde ab 2013 in Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel umbenannt.

⁴ Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, hrsg. BMFSFJ, November 2007; abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/80716/dcd4d0c9c868c579144316c9a668b010/gewalt-kooperationskonzept-data.pdf>.

⁵ Das Bundeskooperationskonzept ist abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/129878/558a1d7b8973aa96ae9d43f5598abaf1/bundeskooperationskonzept-gegen-menschenhandel-data.pdf>.

⁶ Die Rahmenvereinbarung ist nicht öffentlich zugänglich.

⁷ Die Kooperationsvereinbarung ist nicht öffentlich zugänglich.

⁸ https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2022/07/220729-kok-1-file.pdf;jsessionid=4C7ED402113F824C9161FDF017A99EEB.2_cid370?__blob=publicationFile&v=1.

⁹ Diese Dokumente sind nur teilweise öffentlich zugänglich.

¹⁰ Die Ergebnisse der Analyse können auf den Unterseiten der Säulen über Landkarten erschlossen werden: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-menschenhandel/nationaler-verweismechanismus#c6526>.

¹¹ Abrufbar unter: https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/510551_2.pdf.

Bundesländer hervorzuheben, auf die bei der (Weiter-) Entwicklung eines NRM in Deutschland aufgebaut werden kann.¹²

Ein NRM erfordert bundesweit einheitliche Mindeststandards für Schutz und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel. Mindeststandards können sicherstellen, dass Betroffene von Menschenhandel in allen Bundesländern Unterstützungsleistungen in gleicher Weise erhalten.¹³ Grundlegende Ansatzpunkte zur Formulierung solcher Mindeststandards finden sich in den bereits erwähnten Kooperationsdokumenten zwischen Bundesbehörden, bundesweit arbeitenden Beratungsnetzwerken und Dachverbänden, die von vielen Bundesländern zur Entwicklung und Fortschreibung ihrer Kooperationsdokumente bereits genutzt wurden.

Maßstab solcher Mindeststandards, an denen sich Akteure orientieren können und sollten, sind die rechtlichen Vorgaben.¹⁴ Die innerstaatlichen Gesetze müssen sich dabei insbesondere an den rechtlichen Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und an der RL 2011/36/EU orientieren. Besonders umfangreich sind die Verpflichtungen, die sich aufgrund der Rechte von (potenziell) Betroffenen ergeben: Zum einen müssen staatliche Akteure gewährleisten, dass (potenziell) Betroffene von Menschenhandel alle ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen können. Zum anderen haben sie weitere betroffenenorientierte Verpflichtungen, um (potenziell) Betroffene tatsächlich in die Lage zu versetzen, ihre Rechte wahrnehmen zu können (u.a. durch Identifizierung (potenziell) Betroffener in einem Verfahren oder durch die Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse). Um sicher zu stellen, dass alle staatlichen Verpflichtungen umgesetzt werden können, sehen rechtliche Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU daher auch eine formale Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vor, insbesondere zur Identifizierung, Weiterleitung, zum Schutz und zur Unterstützung (potenziell) Betroffener von Menschenhandel. Ein NRM ist mit einem solchen formalen Kooperationsrahmen identisch.¹⁵

Die vorliegende Handreichung wendet sich an alle für die Umsetzung eines NRM beteiligten Akteure und erläutert **Mindeststandards**, die im Zentrum einer Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und behördlichen Akteuren stehen sollten. Sie dient als **Informationsquelle und Hilfestellung** bei der Aus- und Umarbeitung von Kooperationsdokumenten. Um Leser*innen mit wenig Zeit gerecht zu werden, stellt sie die Empfehlungen zur Ausgestaltung von Kooperationsdokumenten an den Anfang (Kapitel 3). Sie informiert über den aktuellen Stand der Kooperationsdokumente in Deutschland und über die Einschätzungen und Empfehlungen, die Deutschland von der unabhängigen Expert*innengruppe zur Bekämpfung von Menschenhandel (GRETA) in der Vergangenheit bereits an die Hand gegeben wurde (Kapitel 4). Die Handreichung erläutert die rechtlichen Grundlagen, aus denen sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Akteure ergibt und fasst den Rechkatalog von

¹² Dokumente auf kommunaler Ebene wurden nicht berücksichtigt. Die Analyse bildet weder Strukturen (zum Beispiel Runde Tische) oder standardisierte Verfahrensabläufe ab, die unabhängig von schriftlichen Dokumenten existieren, noch wurde die praktische Anwendung der Dokumente geprüft. Eine weitergehende Darstellung der vorhandenen Strukturen erfolgt im Periodischen Bericht der Berichterstattungsstelle Menschenhandel, der voraussichtlich Ende 2024 veröffentlicht wird.

¹³ Auch in Fällen, in denen Betroffene in anderen Staaten ausgebeutet wurden und dort Unterstützung erhalten, können gemeinsame Mindeststandards Verfahren vereinheitlichen, um diese Betroffenen barriereärmer in die anderen Staaten weiterzuleiten. Die Umsetzung solcher Mindeststandards würde dazu führen, dass auch die Weiterleitung von Betroffenen an eine möglicherweise noch einzurichtende nationale Kontaktstelle für grenzüberschreitende Sachverhalte durch alle Akteure in dergleichen und reibungslosen Weise umgesetzt werden könnte. Siehe Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, S. 17 (S. 14 englische Version), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0732>.

¹⁴ Anders als im Handbuch der OSZE, werden die für einen NRM erforderlichen Mindeststandards hier vor allem anhand der rechtlichen Verpflichtungen definiert. Für Details der praktischen Arbeit finden sich im Handbuch zahlreiche und umfangreiche Ausführungen.

¹⁵ Vgl. Studie der EU-Kommission aus dem Jahr 2020, S. 19, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d5542e9c-0e92-11eb-bc07-01aa75ed71a1/language-en>.

(potenziell) Betroffenen von Menschenhandel sowie die sonstigen betroffenenorientierten staatlichen Verpflichtungen zusammen (Kapitel 5). Dem Fazit (Kapitel 6) folgt ein Anhang (Kapitel 7), in dem auf zwei Tabellen alle Rechte und betroffenenorientierten Verpflichtungen mit Nennung der zuständigen Akteure nachgelesen werden können.

Wir danken Malin Schmidt-Hijazi aus der der Abteilung Frauen und Gleichstellung in der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung für die fachliche und freundliche Beratung!

Wir hoffen, dass die Handreichung Sie in Ihrer Arbeit unterstützt!

3 Empfehlungen internationaler Akteure sowie der Berichterstattungsstelle

Zur schnelleren Erfassung der wesentlichen Ergebnisse dieser Handreichung haben wir die Empfehlungen an den Anfang gestellt. Die Empfehlungen **ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen und Hinweisen internationaler Akteure** und werden in den Kapiteln 4.3, 4.4. und 5 erläutert. Empfehlungen, **die darüber hinausgehen** bzw. speziell für den deutschen Kontext hilfreich erscheinen, sind als **Empfehlungen der Berichterstattungsstelle Menschenhandel entsprechend** deutlich gemacht.

- Grundsätzlich sollten Kooperationsvereinbarungen die Zusammenarbeit regeln. Die Berichterstattungsstelle empfiehlt Kooperationsvereinbarungen
 - in allen Bundesländern
 - **bezogen auf alle Ausbeutungsformen** (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Ausbeutung von Betteltätigkeit, Ausnutzung strafbarer Handlungen, Organentnahme) **und**
 - bezogen auf alle Betroffenengruppen (diskriminierungsfrei, d.h. unabhängig vom Alter, Geschlecht, sexuelle Identität, Ausbeutungsform, Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung).
- Die Kooperation sollte in **Vereinbarungen** festgehalten sein, die
 - von den Parteien unterzeichnet und
 - für alle Seiten **verbindlich** sind.
- Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, Regulationsmöglichkeiten in die Vereinbarungen aufzunehmen, die im Fall von Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, bei nicht vorhergesehenen Herausforderungen oder bei Dissens geeignet sind, zeitnah Lösungen zu finden (z.B. regelmäßige Runde Tische bzw. kurzfristig einberufene Sitzungen, Anrufung von Schlichtungsstellen).
- Die Kooperationsvereinbarungen sollten Festlegungen über **regelmäßige Evaluierungen und Aktualisierungen** enthalten.
- Kooperationsvereinbarungen sollten ihre **Zwecke benennen** (Zusammenarbeit der Akteure bei der Identifizierung, Weiterleitung der Betroffenen an FBS zur Umsetzung der konkreten Rechte der Betroffenen und der staatlichen Verpflichtungen im Umgang mit Betroffenen).
- Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, im Falle dessen, dass sich die Akteure für mehrere Kooperationsvereinbarungen mit unterschiedlichen Regelungsinhalten entscheiden, auf **Übersichtlichkeit und Transparenz** zu achten.
- Kooperationsvereinbarungen sollten folgende Aspekte beinhalten:
 - klare **Beschreibung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Pflichten**,
 - klare **Beschreibung der genauen Verfahren für die Identifizierung, Weiterleitung von Betroffenen an spezialisierte FBS und für die Umsetzung der konkreten Rechte und sonstigen Verpflichtungen**,
 - Klarstellung der Eigenständigkeit jeder Partei im Rahmen ihres jeweiligen Aufgabenbereichs,
 - einen betroffenenorientierten Ansatz.
- Die Berichterstattungsstelle empfiehlt
 - die Nennung von konkreten zuständigen Personen, Erreichbarkeiten ggfs. auch Geschäftszeiten und
 - konkreten Ablaufplänen mit graphischen Darstellungen.
- **Angaben über die Finanzierung der Ressourcen** sollten in Kooperationsvereinbarungen enthalten sein.

- Die Zusammenarbeit sollte unter behördlichen und nicht-staatlichen Akteuren (bspw. FBS, Gewerkschaften), aber zugleich unter den Behörden erfolgen. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt eine Zusammenarbeit der Kooperationspartner*innen auf Augenhöhe.
- Die zuständigen Behörden sollten mit Personen ausgestattet sein, die für die Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen **sensibilisiert, geschult und qualifiziert** sind.
- Auch für die **Unterstützung und Betreuung** sollten **geeignete Verfahren** festgelegt werden. Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, da wo es angebracht ist, auf Qualitätsstandards hinzuweisen, z.B. die, die für das Qualitätshandbuch des KOK e.V. erarbeitet wurden. Die Unterstützung sollte **überall harmonisiert** sein.
- Die Kooperationsvereinbarungen sollten festhalten, dass
 - die **Weiterleitung der Betroffenen** durch die zuständigen Behörden
 - an kostenlose, parteiliche und zur Vertraulichkeit verpflichtete Unterstützungsdienste erfolgen soll,
 - nachdem Betroffene über die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen **aufgeklärt** wurden und
 - nachdem Betroffene dazu ihr **Einverständnis** gegeben haben.
- Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, dass die Unterstützungsdienste an professionell anerkannte Qualitätsstandards gebunden sein sollten.
- Kooperationsvereinbarungen sollten den **Rechtekatalog** für (potenziell) Betroffene von Menschenhandel sowie die **weiteren staatlichen Verpflichtungen zum Umgang mit Betroffenen** (siehe Kapitel 5.4 und tabellarische Übersichten im Anhang) enthalten.
- Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt Beschwerdemöglichkeiten für (potenziell) Betroffene von Menschenhandel zu implementieren.
- Für den Fall, dass es zu einer Situation kommt, in der spontan eine Vielzahl von potenziellen Betroffenen identifiziert werden, sollten **Notfallpläne** aufgesetzt werden. Die Berichterstattungsstelle empfiehlt, dass solche Notfallpläne und Verfahrensabläufe Teil der Kooperationsvereinbarungen werden.

4 Stand in Deutschland

4.1 Nationaler Verweismechanismus und Kooperationsdokumente in Deutschland

Die Expert*innengruppe des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) hat in ihren beiden Berichten zu Deutschland festgestellt, dass Deutschland keinen NRM hat, weil es an bundesweiten Standards der Zusammenarbeit fehle.¹⁶ Diese Einschätzung geht auch aus einer im Jahr 2020 veröffentlichten Studie der Europäischen Kommission hervor.¹⁷ Es ist zu erwarten, dass sich die Expert*innengruppe auch in ihrem dritten Evaluationsbericht zu Deutschland, der für das erste Quartal 2024 angekündigt ist, in ähnlicher Weise äußern wird.

¹⁶ GRETA (2015), 58, GRETA (2019), 122: "The procedures for detecting, identifying and referring to assistance victims of trafficking are set up at Länder level, on the basis of co-operation agreements concluded between relevant public and civil society actors, which exist in 13 out of 16 Länder. There is no National Referral Mechanism in Germany which would define country-wide standards of interaction between relevant actors in the process of identifying victims of THB."

¹⁷ Europäische Kommission: Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms, 2020, S. 19, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5542e9c-0e92-11eb-bc07-01aa75ed71a1/language-en>.

4.1.1 Kooperationsdokumente zwischen Bundesbehörden, bundesweit arbeitenden Beratungsnetzwerken und Dachverbänden

Derzeit liegen der Berichterstattungsstelle fünf zentrale Dokumente vor, von denen zwei bundesweite Empfehlungen für die Zusammenarbeit von Behörden, zivilgesellschaftlichen Beratungsnetzwerken und Dachverbänden beinhalten und drei andere diese Zusammenarbeit regeln. Alle fünf Dokumente werden im Folgenden chronologisch aufgelistet und kurz vorgestellt:

Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Das erste Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei wurde im Jahr 1999 im Rahmen der damaligen Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (heute: BLAG Menschenhandel) für den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung erarbeitet. Dabei ging es zunächst vordergründig um den Schutz von betroffenen Zeug*innen, die nicht in das gesetzlich verankerte Zeug*innenschutzprogramm aufgenommen werden konnten oder wollten. Zu diesem Zeitpunkt war die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Fachberatungsstellen innovativ. Das Konzept wurde in verschiedenen Bundesländern zum Modell für die Aus- und Überarbeitung von eigenen länderspezifischen Kooperationsdokumenten. Im Jahr 2007 wurde es weiterentwickelt und durch das „Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“¹⁸ ersetzt. Diese Fortschreibung des ersten Kooperationskonzepts diente ebenso bundesweit als Vorlage zur Entwicklung neuer bzw. Überarbeitung bestehender Konzepte der einzelnen Bundesländer.

Das 15seitige Konzept

- definiert Zielsetzung, Adressat*innen des Konzepts und Zielgruppe,
- stellt die Problemstellung aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden und der FBS sowie ihr gemeinsames Grundverständnis dar,
- skizziert notwendige strukturelle Organisationsaufgaben¹⁹ und
- beschreibt die Ablauforganisation in der Praxis²⁰.

Die BLAG MH empfiehlt alle Kooperationskonzepte regelmäßig und in einem bestimmten zeitlichen Turnus zu evaluieren sowie Clearingstellen einzurichten, die bei Problemen in der Praxis zwischen den Kooperationspartner*innen einzuberufen wären.

¹⁸ Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Hrsg. BMFSFJ, November 2007; abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/80716/dcd4d0c9c868c579144316c9a668b010/gewalt-kooperationskonzept-data.pdf>.

¹⁹ Genannt sind die Einrichtung von Sachbereichen bei den Polizeien der Länder, die für die Einleitung und Koordination von Schutzmaßnahmen zuständig sind, die Einrichtung und Förderung qualifizierter unabhängiger Fachberatungsstellen zur Betreuung Betroffener in allen Bundesländern, die Entwicklung und Umsetzung von Fort- und Ausbildungskonzepten und die kontinuierliche Zusammenarbeit.

²⁰ Beschrieben sind Entscheidungskriterien, Einbindung der Staatsanwaltschaft, Entscheidungskompetenz für die Schutzmaßnahmen, Einbindung der Fachberatungsstellen, Maßnahmen der Polizei und der Fachberatungsstellen und der Informationsaustausch zwischen Fachberatungsstellen und Polizei.

Miteinander statt nebeneinander! - Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ - Empfehlungen für die Zusammenarbeit von Jugendamt, Polizei, Fachberatungsstellen und weiteren Akteuren zur Identifizierung und zum Schutz von Kindern als Opfer von Menschenhandel

Das Bundeskooperationskonzept²¹ wurde im Auftrag des BMFSFJ²² durch Dr. Dorothea Czarnecki, für ECPAT Deutschland e.V., in Zusammenarbeit mit dem KOK e.V. erarbeitet. Die Empfehlungen sind das Ergebnis eines intensiven Konsultationsprozesses mit Expert*innen aus Jugendämtern, Polizei, Staatsanwaltschaft, FBS, dem BAMF, dem Gesundheitsbereich und weiteren Fachleuten aus Bund und Ländern. Es wurde im Juni 2018 veröffentlicht.

Das 60-seitige Konzept versteht sich als bundesweite Empfehlung zur Entwicklung neuer bzw. der Erweiterung bestehender Kooperationsmechanismen der Bundesländer. Es beinhaltet definitorische Abgrenzungen, rechtliche und politische Rahmenbedingungen, die Zielsetzung eines Kooperationskonzepts auf der Ebene von Bundesländern, den Weg zum Kooperationsmechanismus²³, Hinweise zum Informationsaustausch und Datenschutz, Rahmenbedingungen und Anhänge (Indikatorenliste und Kontaktdaten/Servicestellen). Das BMFSFJ fördert ECPAT Deutschland e.V. seit 2019 zur Verbreitung des Kooperationskonzeptes und deren Umsetzung. Dies erfolgt über Konferenzen, Schulungen und Workshops. Schriftliche Kooperationsvereinbarungen in den Bundesländern wurden bisher nicht unterzeichnet.

Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Deutschen Gewerkschaftsbund zur Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung und den Beratungsstellen für ausländische Beschäftigte von Faire Mobilität und von Faire Integration sowie der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel

Die Rahmenvereinbarung, die zwischen BMF, BMAS und DGB geschlossen wurde, bezieht sich auf die Zusammenarbeit zwischen FKS, den vom BMAS geförderten Beratungsstellen (Faire Mobilität und Faire Integration) und der Servicestelle. Sie trat im Juli 2021 in Kraft.

Sie beschreibt die Zuständigkeiten, die Arbeit der Akteure und Aspekte der Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit soll grundsätzlich über die gegenseitige Teilnahme an Veranstaltungen und andere Treffen sowie über mögliche Hospitanzen erfolgen. Darüber hinaus soll es regelmäßige Austausche zu aktuellen Entwicklungen geben. In möglichen Verdachtsfällen von Menschenhandel, Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit soll die FKS an die entsprechenden Beratungsstellen verweisen.

Kooperationsvereinbarung für die Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und den arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen für ausländische Beschäftigte

Die im Februar 2022 in Kraft getretene 20-seitige Kooperationsvereinbarung ist als Grundlage für eine bundeseinheitliche und verlässliche Praxis der Zusammenarbeit zwischen FKS (den Hauptzollämtern) und den arbeitsrechtlichen Fachberatungsstellen für ausländische

²¹ Das Bundeskooperationskonzept ist abrufbar unter:
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/129878/558a1d7b8973aa96ae9d43f5598abaf1/bundeskooperationskonzept-gegen-menschenhandel-data.pdf>.

²² <https://bkk.ecpat.de/>

²³ Hier geht das Bundeskooperationskonzept auf folgende Punkte ein: Kooperationspartner*innen und ihre Zuständigkeiten, Opferrechte, Handlungsorientierungen für einzelne Akteure nebst Tipps und Hinweisen und Kooperationswege.

Beschäftigte auf Länderebene gedacht. Sie beschreibt die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit der Rahmenvereinbarung. Mit Bezug auf den Bereich der Straftatbestände Menschenhandel, Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit verweist die Kooperationsvereinbarung auf die Einzelheiten der spezifischen Kooperationsvereinbarungen auf Landesebene. Im Anhang finden sich eine Liste mit Kontaktdaten der Fachberatungsstellen und eine Liste mit Kontaktdaten der Hauptzollämter. Die Kooperation soll in regelmäßigen zeitlichen Abständen evaluiert werden.

Kooperationsvereinbarung zwischen der Bundespolizei und dem KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

Die vierseitige Kooperationsvereinbarung²⁴ ist im Juli 2022 geschlossen worden und beschreibt die Zusammenarbeit von Bundespolizei und KOK e.V. in elf Punkten. Sie dient den Kooperationspartnern als Ausgangspunkt für die jeweilige Ausgestaltung der Kooperation und Zusammenarbeit auf regionaler und örtlicher Ebene. Zentrale Inhalte bilden die Information von Betroffenen durch die Bundespolizei über die Hilfeleistungen der im KOK e.V. vereinten Organisationen und FBS, die frühzeitige Einbindung der FBS, die Zusammenarbeit bezüglich sicherheitsrelevanter Entwicklungen für Betroffene und Berater*innen und bezüglich der Aus- und Fortbildung, der gegenseitige Informationsaustausch über Öffentlichkeitsarbeit, Schulungen und Veranstaltungen. Evaluierungen sollen anlassbezogen, spätestens jedoch nach einem Jahr nach Inkrafttreten erfolgen.

Anzumerken ist, dass spezialisierte FBS unter dem Dach des KOK e.V. **für die Unterstützung von Betroffenen gemeinsame Standards und Grundsätze** festgelegt haben, die in **Schulungsmaterialien und einem Handbuch zur Sicherstellung der Qualität der Leistungen**²⁵ zusammengestellt sind. Mitunter wird in aktuellen Kooperationsdokumenten auf die dort beschriebenen Standards Bezug genommen.²⁶

4.1.2 Kooperationsdokumente in zwölf Bundesländern

Aktuell sind der Berichterstattungsstelle Menschenhandel Kooperationsdokumente aus zwölf Bundesländern²⁷ bekannt. Im Folgenden sind einige grundsätzliche Ergebnisse aus der von der Berichterstattungsstelle durchgeführten qualitativen Inhaltsanalyse der Kooperationsdokumente zusammengefasst.²⁸

Ausbeutungsformen: Entsprechend der unterschiedlichen Entstehungsgeschichten beziehen sich die Kooperationsdokumente auf Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und/oder Arbeitsausbeutung. In mehreren Bundesländern liegen ausschließlich Dokumente vor, die sich auf Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beziehen. Neben Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung werden andere Ausbeutungsformen nicht oder nur am Rande thematisiert.

Akteure: In allen zwölf Bundesländern sind zumindest die Polizeien und die spezialisierten FBS adressiert. Daneben richten sich die Kooperationsdokumente oftmals auch an Behörden, wie Ausländer-, Leistungsbehörden (auch Agentur für Arbeit), Kinder- und Jugendhilfe (auch

²⁴ Abrufbar unter: https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2022/07/220729-kok-1-file.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

²⁵ <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/news/detail/2-aktualisierte-auflage-des-kok-qualitaetshandbuchs>.

²⁶ Vgl. S. 38, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/Leitfaden-Bekaempfung-Menschenhandel-BW_barrierefrei.pdf.

²⁷ Die Bundesländer sind Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

²⁸ Die Analyse der Kooperationsvereinbarungen ist abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-menschenhandel/nationaler-verweismechanismus>.

Jugendämter), Staatsanwaltschaften, Sozialversicherungsträger oder Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS).

Identifizierung: Die Benennung von Stellen, die identifizieren, Beschreibungen von Identifizierungsverfahren sowie von Indikatoren zur Identifizierung sind in den Kooperationsdokumenten unterschiedlich detailreich ausgearbeitet.

Weiterleitung: In nahezu allen Kooperationsdokumenten wird festgehalten, dass die adressierten Behörden, den Zugang zu FBS in irgendeiner Weise beachten sollen. Die Art wie das geschehen soll, ist allerdings unterschiedlich geregelt: zum Teil sollen die Betroffenen über FBS informiert/aufgeklärt werden, zum Teil soll der Kontakt hergestellt oder (bei Einverständnis) weitergeleitet werden.

Unterstützung und Betreuung: Es werden eine Vielzahl einzelner Aspekte der Unterstützung und Betreuung thematisiert, beispielsweise die Vermittlung von Unterbringungsmöglichkeiten, medizinischer Versorgung oder die Betreuung und Begleitung während des Strafverfahrens. Die Aufgaben werden in den allermeisten Fällen durch die FBS übernommen.

Im Einzelnen: Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist, die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel, Unterkunft, Sozialleistungen und medizinische Versorgung zu erhalten, finden in vielen Kooperationsdokumenten Erwähnung. Der Zugang zum Recht wird in den Kooperationsdokumenten in variierender Weise (u.a. Rechtsberatung, Nebenklage, Entschädigungsmöglichkeiten) nicht standardmäßig thematisiert. Das Non-Punishment-Prinzip fand bislang zumeist keinen Eingang in die Kooperationsdokumente. Nur bei etwa der Hälfte der Kooperationsvereinbarungen finden sich Formulierungen, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt thematisieren. Schulungen der Akteure sind nur sehr selten Gegenstand von Kooperationsdokumenten.

Trotz der Heterogenität der bisher vorliegenden Kooperationsdokumente bieten Kooperationsdokumente einen guten Ansatz, um die Zusammenarbeit der Akteure, die Weiterleitung, die Betreuung und Unterstützung von Betroffenen und die verschiedenen Unterstützungsleistungen umfassend festzuhalten und damit zentrale Bausteine eines NRM in Deutschland zu bilden.

4.2 Verbindlichkeit der Kooperationsdokumente der Bundesländer

In den Bundesländern, in denen Kooperationsdokumente vorliegen, wurden unterschiedliche Formen gewählt. Es gibt **Kooperationsvereinbarungen zwischen Behörden und FBS**, die Unterschriften, Daten des Inkrafttretens, Vereinbarungen zur Gültigkeitsdauer und Widerrufsmöglichkeit beinhalten oder solche, die nur die Herausgeberschaft und den Zeitpunkt der Herausgabe erkennen lassen. Es gibt neben **Konzeptionen**, die von Ministerien in Kooperation mit anderen Behörden herausgegeben wurden, auch **Leitfäden**, in denen die Mitwirkenden und Beratenden angegeben sind. Schließlich gibt es **ministerielle Erlasse**, die Daten des Inkrafttretens und die Dauer der Gültigkeit festhalten.

Kooperationsvereinbarungen, Konzeptionen, Leitfäden und ministerielle Erlasse binden die Akteure in unterschiedlicher Weise an die Inhalte. Ihre Unterschiede lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Kooperationsvereinbarungen sind vertragliche Vereinbarungen, die grundsätzlich alle Parteien rechtlich binden. Für den Fall, dass sich Vertragsparteien nicht an die Vereinbarung

halten, stehen in der Regel informelle Regulationsmöglichkeiten zur Verfügung. Auftretende Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit können im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Austauschen (z.B. Runden Tischen) besprochen und nach Möglichkeit behoben werden. Auch Anpassungen der Kooperationsvereinbarungen sind bei Einverständnis der Parteien jederzeit möglich.

Konzeptionen und Leitfäden sind nicht bindend. Sie liefern gleichwohl eine gemeinsame Grundlage zur Verständigung über die Problematik, die verschiedenen Rollen und das koordinierte Vorgehen der einzelnen Akteure.

Ministerielle Erlasse binden ausschließlich die adressierten Verwaltungsbehörden. Verstoßen einzelne Beamt*innen dagegen so kann darin ein Dienstvergehen liegen, das Gegenstand eines Disziplinarverfahrens werden kann.

4.3 Empfehlungen von GRETA für die Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft in Deutschland

GRETA empfiehlt deutschen Behörden grundsätzlich, **strategische Partnerschaften mit Zivilgesellschaft und Gewerkschaften** weiter aufzubauen, insbesondere durch ihre **Einbeziehung in Strukturen für die Zusammenarbeit (cooperation structures)**, in den Identifizierungsprozess und in die Entwicklung neuer politischer und praktischer Maßnahmen zur Bekämpfung verschiedener Formen von Menschenhandel.²⁹ Dazu empfiehlt die Expert*innengruppe, die **Finanzierung von NGOs, die sich gegen Menschenhandel engagieren, langfristig zu sichern**.³⁰ Das Bundeskooperationskonzept „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ benennt GRETA als gutes Beispiel für eine starke Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft in die Entwicklung neuer Instrumente im Kampf gegen Menschenhandel.³¹

GRETA fordert die deutschen Behörden auf, weitere Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass Betroffene von Menschenhandel proaktiv und rechtzeitig als solche identifiziert werden. Die Aufforderung erfolgt insbesondere zur **Stärkung der behördenübergreifenden Beteiligung an der Identifizierung von Betroffenen aller Formen von Ausbeutung**, indem den Akteuren des Erstkontakts eine offizielle Rolle im Identifizierungsprozess zugewiesen und die Identifizierung unabhängig von der Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ermöglicht wird.³² Dazu empfiehlt sie ausdrücklich, **Kooperationsvereinbarungen und -strukturen in allen Bundesländern**, die **Einbeziehung aller einschlägigen Fachleute** in diese Mechanismen und Schulungen für die Umsetzung der Verfahren für all diese Berufsgruppen.³³ Auch für den Bereich der Arbeitsausbeutung empfiehlt sie u.a. **klare Anweisungen für die Erkennung und Weiterleitung von Betroffenen von Menschenhandel** und die **Einbeziehung von Gewerkschaften und NGOs**.³⁴ Eine ähnlich lautende Empfehlung gibt sie für Mitarbeiter*innen des BAMF und von Aufnahmezentren für Asylsuchende (asylum reception centres).³⁵ Speziell mit Bezugnahme auf den Identifizierungsprozess fordert GRETA die deutschen Behörden auf, **FBS, die an der Identifizierung von Betroffenen unter**

²⁹ GRETA (2019), Ziff. 294.

³⁰ Ebd.

³¹ GRETA (2019), Ziff. 291.

³² GRETA (2019), Ziff. 135.

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

³⁵ Ebd.

Asylsuchenden beteiligt sind, mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, damit sie diese Aufgabe erfüllen können.³⁶

Auch in Bezug auf die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel durch FBS empfiehlt GRETA den deutschen Behörden, ihre Bemühungen um eine **angemessene Finanzierung der Unterstützungsleistungen, die durch FBS bereitgestellt werden, in allen Ländern** fortzusetzen und zu verstärken.³⁷

4.4 Empfehlung zur Form der Dokumente

Aus den Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel ergeben sich keine Empfehlungen zur Form der Dokumente, die eine Zusammenarbeit der Akteure beschreibt. Demgegenüber geben der Erläuternde Bericht, der Entstehungsprozess, insbesondere die Hinweise von OSZE/ODIHR und GRETA Aufschluss darüber, dass **Vereinbarungen zwischen nationalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren** über die Zusammenarbeit, insbesondere zur Identifizierung, Weiterleitung und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel eine zu präferierende Form wäre (näher dazu Kapitel 5.1).

5 Rechtliche Vorgaben zur Zusammenarbeit der Akteure

Aus den rechtlichen Vorgaben lassen sich bereits die wichtigsten Inhalte von Kooperationsdokumenten herleiten. Die rechtlichen Vorgaben ergeben sich aus

- der Europaratskonvention gegen Menschenhandel,
- der RL 2011/36/EU, einer Richtlinie, die speziell zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen erlassen wurde und
- der RL 2012/29/EU (sog. Opferschutzrichtlinie), eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Betroffenen von Straftaten, auf die die RL 2011/36/EU in Art. 11 Abs. 1 verweist.

Sowohl die deutsche Rechtslage als auch das Handeln der staatlichen Akteure sollte die genannten Vorgaben berücksichtigen.

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel gilt seit Inkrafttreten in Deutschland im Jahr 2013 im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Im föderalen System sind neben dem Bund auch die Länder zur Umsetzung von Menschenrechtsverträgen verpflichtet, soweit deren Verpflichtungen in ihrem Kompetenzbereich liegen. Eine unmittelbare Anwendung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist jedoch praktisch der Ausnahmefall. In der Praxis ist die mittelbare Anwendung deutlich relevanter. Die deutschen Vorschriften werden im Lichte der Verpflichtungen aus der Konvention menschenrechtskonform ausgelegt. Das heißt, die Behörde (oder das Gericht) entscheidet im Einzelfall, und zwar auf Grundlage einer Anspruchsgrundlage im deutschen Recht, bei deren Auslegung die Konvention zu berücksichtigen ist.

³⁶ Ebd.

³⁷ GRETA (2019), Ziff. 148.

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates ist 2016 in Kraft getreten. Auch hier sind staatliche Akteure durch das deutsche Recht gebunden. Die innerstaatlichen Regelungen sind im Einzelfall durch Behörden und Gerichte richtlinienkonform auszulegen.

Die Frage, ob und inwieweit Deutschland die Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU im nationalen Recht umgesetzt hat, übersteigt den Rahmen der vorliegenden Handreichung. Dies zu bewerten, ist nicht zuletzt Aufgabe der Berichterstattungsstelle Menschenhandel und wird mit Bezug auf schwerpunktmäßig ausgewählte Jahresthemen im zweijährig erscheinenden Periodischen Bericht dargestellt.³⁸

5.1 Vorgaben zum kooperativen Rahmen der strategischen Partnerschaft

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit ergibt sich insbesondere aus **Art. 35 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel**. Danach fordert jede Vertragspartei ihre staatlichen Stellen und öffentlichen Bediensteten auf, mit nicht-staatlichen Organisationen, anderen einschlägigen Organisationen und Mitgliedern der Zivilgesellschaft **zusammenzuarbeiten**, um **strategische Partnerschaften**³⁹ zur Verwirklichung des Zwecks der Europaratskonvention (Art. 1 nennt u.a. den Schutz und Unterstützung von Betroffenen) aufzubauen. Der Erläuternde Bericht zur Europaratskonvention beschreibt die **strategische Partnerschaft zwischen Behörden und Zivilgesellschaft als kooperativen Rahmen, der aufzubauen ist, damit die staatlichen Akteure ihre Verpflichtungen aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel erfüllen, indem sie ihre Maßnahmen mit der Zivilgesellschaft koordinieren**.⁴⁰ Weiter heißt es, dass solche strategischen Partnerschaften durch einen **regelmäßigen Austausch** erreicht werden können, indem **Runde Tische**⁴¹ eingerichtet werden, an denen alle Akteure teilnehmen.⁴² Die praktische Umsetzung der Ziele der Europaratskonvention gegen Menschenhandel kann laut Erläuterndem Bericht beispielsweise durch den Abschluss von **Vereinbarungen zwischen nationalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen für den Schutz und die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel** formalisiert werden.⁴³

Ausführungen der OSZE/ODIHR zu Kooperationsvereinbarungen aus der zweiten Auflage des Handbuchs⁴⁴:

In Bezug auf Kooperationsvereinbarungen empfiehlt die OSZE/ODIHR sogenannte Operational Partnership Protocols (OPPs), die sie als spezifische formalisierte Vereinbarungen (einschließlich standardisierter Verfahrensweisen) für die Zusammenarbeit

³⁸ Der erste Periodische Bericht wird voraussichtlich Ende 2024 erscheinen.

³⁹ Die strategische Partnerschaft wurde auf Vorschlag der OECD während des Entwurfsverfahrens der Europaratskonvention in den Wortlaut von Art. 35 aufgenommen und stammte aus dem Aktionsplan gegen Menschenhandel der OECD aus dem Jahr 2003, indem ein NRM empfohlen wurde, so Julia Planitzer in: A Commentary on the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, Ziff. 35.11.

⁴⁰ Erläuternder Bericht zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel, Ziff. 352; abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

⁴¹ Runde Tische und formale Kooperationsvereinbarungen (formal co-operation agreements, such as a memorandum of understanding) sind laut der ersten Auflage des o.g. Handbuchs der OSZE/ODIHR Teile eines NRM, s. Theda Kröger, Jasna Malkoc und Bärbel Heide Uhl: National Referral Mechanisms: Joint Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook (OSCE/ODIHR 2004), S. 48.

⁴² Erläuternder Bericht zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel, Ziff. 353; abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Abrufbar unter: https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/510551_2.pdf.

zwischen jeglichen Organisationen, Behörden und Einrichtungen versteht.⁴⁵ OPPs sollten nach den Empfehlungen der OSZE/ODIHR folgende Aspekte beinhalten:

- Zweck der Vereinbarung⁴⁶
- Beschreibung der unterschiedlichen Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Pflichten⁴⁷
- Beschreibung der Verfahren für die Weiterleitung von Betroffenen zur Erlangung von Unterstützung und Betreuung⁴⁸
- Klarstellung der Selbständigkeit jeder Partei im Rahmen ihres Mandats und des Aufgabenbereichs⁴⁹
- Klarstellung eines betroffenenzentrierten Ansatzes⁵⁰
- Angaben über die Finanzierung der Ressourcen⁵¹
- Festlegungen über regelmäßige Aktualisierungen⁵²
- Zeichnung durch jede Partei der Vereinbarung⁵³

Auch GRETA verfolgt diesen Ansatz und hebt hervor, dass formalisierte Vereinbarungen die Rollen der Akteure klarstellen, die Transparenz und Rechtssicherheit erhöhen sowie die Qualität der Unterstützung der Betroffenen verbessern.⁵⁴

5.2 Identifizierungsverfahren und Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen

5.2.1 Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel sieht in Art. 10 Abs. 1 vor, dass die Vertragsparteien ihre zuständigen Behörden mit Personen ausstatten, die für die Identifizierung und Unterstützung von Opfern geschult und qualifiziert sind und sicherstellen, dass **die verschiedenen Behörden, sowohl untereinander als auch mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen zusammenarbeiten, damit die Opfer in einem Verfahren**, das der besonderen Situation von Frauen und Kindern als Opfer gebührend Rechnung trägt, als solche **identifiziert werden** und, wenn angebracht, nach Maßgabe des Artikel 14 Aufenthaltstitel erhalten. In Art. 10 Abs. 2 wird die Verpflichtung, bezogen auf die Identifizierung, erneut statuiert, wonach jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen trifft, um die **Opfer als solche zu identifizieren, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien und einschlägigen Hilfsorganisationen.**

⁴⁵ National Referral Mechanisms Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons A Practical Handbook – Second Edition (OSCE/ODIHR 2022), S. 18.

⁴⁶ Ebd., S. 35, 295.

⁴⁷ Ebd., S. 18, 22, 35, 73, 195, 295.

⁴⁸ Ebd., S. 73, 195, 295.

⁴⁹ Ebd., S. 18, 35, 73, 195, 295.

⁵⁰ Ebd., S. 73, 195.

⁵¹ Ebd., S. 18, 73.

⁵² Ebd., S. 195.

⁵³ A.a.O.

⁵⁴ GRETA (2012), 14, Ziff. 56, Erster Bericht zu Malta; GRETA (2015) 20, Ziff. 166-168.

5.2.2 Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben nach Art. 11 Abs. 4 RL 2011/36/EU die Verpflichtung, **erforderliche Maßnahmen zu treffen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen.**

Die Vermittlung von Betroffenen an kostenlose, parteiliche und zur Vertraulichkeit verpflichtete Unterstützungsdienste durch die zuständige Behörde, bei der eine Straftat angezeigt wurde und durch andere einschlägige Einrichtungen, erleichtern die Mitgliedstaaten gem. Art. 11 Abs. 1 und 2 RL 2011/36/EU iVm Art. 8 Abs. 1-3 RL 2012/29/EU.

5.3 Unterstützung von Betroffenen

5.3.1 Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Bezüglich der Unterstützung von Betroffenen haben sich die Vertragsstaaten über Art. 12 Abs. 5 verpflichtet, **Maßnahmen für eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen oder sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft zu treffen, die sich für die Unterstützung von Opfern einsetzen.**

5.3.2 Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel

Die RL 2011/36/EU gibt in Art. 11 RL 2011/36/EU vor, dass Betroffene von Menschenhandel **Unterstützung und Betreuung** erhalten. Diese erhalten sie nach Art. 11 Abs. 2, sobald den zuständigen Behörden berechtigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass gegen diese Person eine Straftat wegen Menschenhandels verübt worden sein könnte. Betroffene sollen danach in die Lage versetzt werden, Rechte wahrnehmen zu können, die sich aus den beiden Richtlinien 2011/36/EU und 2012/29/EU ergeben. Beachtenswert ist darüber hinaus, dass gem. Art. 11 Abs. 3 Unterstützung und Betreuung der Betroffenen nicht von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden dürfen, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren. Art. 11 Abs. 3 RL 2011/36/EU hält fest, dass das unbeschadet der RL 2004/81/EG oder vergleichbarer nationaler Vorschriften gelten soll. Art. 8 Abs. 1 b) RL 2004/81/EG bestimmt, dass Betroffene aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel erhalten, wenn sie ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet haben. Sobald also eine derartige Bekundung vorliegt, sollte ein Aufenthaltstitel (bei Vorliegen der in Art. 8 RL 2004/81/EG genannten weiteren Voraussetzungen) erteilt werden und Zugang zu Unterstützung und Betreuung auch im Anschluss an die Bedenk- und Stabilisierungsfrist eröffnet sein.

5.4 Rechte der (potenziell) Betroffenen und weitere betroffenenorientierte Verpflichtungen

Die rechtlichen Vorgaben zu den einzelnen Rechten der (potenziell) Betroffenen und den weiteren betroffenenorientierten Verpflichtungen⁵⁵ sind umfangreich und nicht ganz übersichtlich. Eine detaillierte Übersicht aller Betroffenenrechte und betroffenenorientierten Verpflichtungen findet sich aus Gründen der besseren Darstellung im 7. Kapitel (Anhang: Tabelle 1 und 2). Unter Kapitel 5.4.1 und 5.4.2 werden einmal schlagwortartig alle

⁵⁵ Betroffenorientierte Verpflichtungen meint staatliche Verpflichtungen, die die Wahrnehmung der Rechte durch die Betroffenen ermöglichen, wie z.B. die Identifikation, die Weiterleitung an FBS oder die Feststellung besonderer Schutzbedürfnisse.

Rechte/Verpflichtungen aufgelistet, die Gegenstand der Zusammenarbeit der Akteure sind. Die Vorgaben aus der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der RL 2011/36/EU sowie aus der Opferschutzrichtlinie decken sich teilweise. Daher lässt sich aus der Auflistung allein noch kein guter Überblick darüber gewinnen, welche Verpflichtungen sich aus den rechtlichen Grundlagen unterm Strich ergeben oder welche Akteure in Deutschland für die Umsetzung welcher Rechte/welcher Verpflichtungen zuständig sind. Für eine übersichtlichere Darstellung ohne Doppelungen wurden die beiden Tabellen im Anhang entwickelt.

Der Rechkatalog bezieht sich auf die Rechte und betroffenenorientierten Verpflichtungen mit Hinblick auf volljährige Betroffene. In Bezug auf unter 18-jährige Betroffene unterscheiden sich die rechtlichen Vorgaben in zahlreichen Aspekten. Diesen speziellen rechtlichen Vorgaben beabsichtigt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel in der Zukunft einen gesonderten Schwerpunkt zu widmen.

5.4.1 Europaratskonvention gegen Menschenhandel

Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Betroffenen sind hauptsächlich in Kapitel III der Europaratskonvention enthalten. Neben der bereits erwähnten Identifizierung und Zusammenarbeit sind die Vertragsparteien zu Folgendem verpflichtet:

- Schutz des Privatlebens (Art. 11 Menschenhandelskonvention),
- Unterstützung der Betroffenen bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung: Mindestmaßnahmen sind hier Lebensunterhalt durch angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe (Art. 12 Abs. 1 a)⁵⁶,
- Zugang zu medizinischer Notversorgung (Art. 12 Abs. 1 b)),
- Übersetzungs- und Dolmetscherdienste (Art. 12 Abs. 1 c)),
- Beratung und Information, insbesondere über die den Betroffenen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste (Art. 12 Abs. 1 d)),
- Unterstützung, damit die Rechte und Interessen der Betroffenen im Strafverfahren gegen die Täter*innen vorgetragen und behandelt werden können (Art. 12 e)),
- gebührende Berücksichtigung von Bedürfnissen der Betroffenen nach Schutz und Sicherheit (Art. 12 Abs. 2),
- Unterstützung unabhängig von der Bereitschaft als Zeug*in aufzutreten (Art. 12 Abs. 6),
- medizinische und sonstige Hilfe für Betroffene nach Ablauf der Erholungs- und Bedenkzeit nach Art. 13 und nach Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Art. 14 (Art. 12 Abs. 3),
- Festlegung von Regeln für den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung für Betroffene (Art. 12 Abs. 4),
- Erteilung einer Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13),
- Anspruch auf Leistungen nach Art. 12 Abs. 1 und 2 während der Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 Abs. 2),
- Erteilung eines Aufenthaltstitels (Art. 14),
- Entschädigung und Rechtsschutz: Zugang zu Informationen über in Betracht kommende Gerichts- und Verwaltungsverfahren (Art. 15 Abs. 1), Recht auf anwaltlichen (ggf. unentgeltlichen) Beistand (Art. 15 Abs. 2), Recht auf Entschädigung durch Täter*innen (Art. 15 Abs. 3), Recht auf Entschädigung durch den Staat (Art. 15 Abs. 4),
- Beachtung von Rechten bei Repatriierung und Rückführung (Art. 16).

⁵⁶ Im Folgenden ist auf die Europaratskonvention gegen Menschenhandel Bezug genommen, wenn keine Angabe gemacht wird. Das bezieht sich nur auf Kapitel 3.4.1.

Neben dem Kapitel III der Konvention findet sich in Kapitel IV (Materielles Strafrecht) zumindest ein weiteres Recht der Betroffenen, das hier relevant ist:

- die Nichtbestrafung von Betroffenen für ihre Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen, zu denen sie gezwungen wurden (Art. 26).

Kapitel V (Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht) beinhaltet weitere relevante Rechte von Betroffenen und betroffenenorientierte Verpflichtungen:

- Ermittlungen möglichst unabhängig von der Anzeige von Betroffenen (Art. 27 Abs. 1),
- Beistand und Unterstützung der Betroffenen durch Gruppen, Stiftungen, Vereinigungen oder nichtstaatliche Organisationen, welche die Bekämpfung des Menschenhandels oder den Schutz der Menschenrechte zum Ziel haben (Art. 27 Abs. 3),
- Schutz vor möglicher Vergeltung und Einschüchterung (Art. 28 Abs. 1 a)), verschiedene Arten von Schutz: z.B. physischer Schutz, Wechsel des Aufenthaltsortes, Identitätsänderung, Unterstützung bei der Arbeitssuche (Art. 28 Abs. 2),
- geschulte und auf den Schutz der Betroffenen und auf Menschenrechte spezialisierte behördliche Personen (Art. 29 Abs. 1 und 3),
- Schutz des Privatlebens, ggf. der Identität der Betroffenen, Gewährleistung der Sicherheit der Betroffenen und deren Schutz vor Einschüchterung während gerichtlicher Verfahren (Art. 30).

5.4.2 Richtlinie zur Bekämpfung von Menschenhandel

Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen werden nach Art. 11 Abs. 5 RL 2011/36/EU bereitgestellt, nachdem Betroffene über die Maßnahmen **aufgeklärt wurden und dazu Einverständnis gegeben** haben und umfassen **mindestens**

- **Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts** durch Maßnahmen, wie die Bereitstellung einer **geeigneten und sicheren Unterbringung, materielle Unterstützung** sowie die notwendigen **medizinischen Behandlungen** einschließlich **psychologischer Hilfe**,
- **Beratung und Information** sowie
- bei Bedarf **Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen**.

Die hier in Rede stehenden Informationen umfassen nach Art. 11 Abs. 6⁵⁷

- **Informationen über eine Bedenk- und Erholungszeit**⁵⁸ und
- über die **Möglichkeit zur Gewährung internationalen Schutzes**⁵⁹.

Besondere Beachtung soll nach Art. 11 Abs. 7 **Betroffenen mit besonderen Bedürfnissen** zugutekommen, insbesondere wenn sich die besonderen Bedürfnisse aus der Möglichkeit einer Schwangerschaft, dem Gesundheitszustand, einer Behinderung, einer geistigen oder psychischen Störung oder aus anderen schwerwiegenden Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt, denen sie ausgesetzt waren, herleiten.

Der RL 2011/36/EU sind darüber hinaus folgende Rechte und Verpflichtungen im Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel zu entnehmen:

⁵⁷ Im Folgenden ist auf die RL 2011/36/EU Bezug genommen, wenn keine Angabe gemacht ist.

⁵⁸ aufgrund der RL 2004/81/EG.

⁵⁹ aufgrund der RL 2004/83/EG des Rates vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft oder aufgrund anderer internationaler Rechtsinstrumente oder vergleichbarer nationaler Vorschriften.

- unverzüglicher **Zugang zu (ggf. unentgeltlicher) Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung** (Art. 12 Abs. 2),
- **Zugang zu Zeug*innenschutzprogrammen oder vergleichbaren Maßnahmen** auf Grundlage einer individuellen Risikoeinschätzung (Art. 12 Abs. 3),
- besondere Behandlung zur **Verhinderung von sekundärer Viktimisierung** (Art. 12 Abs. 4: Vermeidung von Wiederholungsfragen bei Vernehmungen im Strafverfahren, Vermeidung von Sichtkontakt zwischen Betroffenen und Beschuldigten, Vermeidung von Zeug*innenaussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen, Vermeidung von nicht erforderlichen Fragen zum Privatleben),
- **Entschädigung** (Art. 17),
- **regelmäßige Schulungen** von Personen, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit potenziellen Betroffenen in Kontakt kommen (Art. 18 Abs. 3).

Verpflichtungen aus der sog. Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU

Nach Art. 11 Abs. 1 RL 2011/36/EU soll die Unterstützung und Betreuung erbracht werden, damit Betroffene in der Lage sind, die in RL 2011/36/EU und in der RL 2012/29/EU festgelegten Rechte wahrzunehmen. Durch die Verweisung auf RL 2012/29/EU sind die folgenden weiteren Rechte und betroffenenorientierte Verpflichtungen explizit zu beachten:

- das **Recht, zu verstehen und verstanden zu werden** (Art. 3)⁶⁰,
- das **Recht auf unverzügliche Information ab der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde** (Art. 4)⁶¹,
- **Rechte der Betroffenen bei der Anzeige einer Straftat**: Bestätigung der förmlichen Anzeigen mit Angabe der grundlegenden Elemente bezüglich der betreffenden Straftat, kostenlose Übersetzung der schriftlichen Bestätigung in einer Sprache, die Betroffene verstehen, Anzeigeerstattung in einer Sprache, die Betroffene verstehen oder dabei die erforderliche Hilfe bei der Verständigung erhalten (Art. 5),
- **Recht der Betroffenen auf Information zu ihrem Fall**: Informationen über jedwede Entscheidung, auf Ermittlungen zu verzichten oder diese einzustellen oder den Täter nicht strafrechtlich zu verfolgen (in der Regel mit Begründung), Informationen über den Zeitpunkt und den Ort der Hauptverhandlung sowie der Art der gegen den Täter erhobenen Beschuldigungen, Informationen über jedwede rechtskräftige Entscheidung in einem Prozess (in der Regel mit Begründung), Informationen über den Fortgang des Strafverfahrens, Berücksichtigung der Wünsche von Betroffenen Informationen zu

⁶⁰ Im Folgenden ist auf die RL 2012/29/EU Bezug genommen, wenn keine Angabe gemacht ist. Zu beachten ist, dass für die RL 2012/29/EU derzeit ein Änderungsvorschlag der Europäischen Kommission vom 12.07.2023 vorliegt; abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0424>.

⁶¹ Informationen über die Art der Unterstützung und die Unterstützungsgeber*innen, einschließlich der Information über den Zugang zu medizinischer Unterstützung, zu spezialisierter Unterstützung, einschließlich psychologischer Betreuung und alternativen Unterbringung (Art. 4 Abs. 1 a)), Information über die Verfahren zur Erstattung von Anzeigen hinsichtlich einer Straftat und die Stellung der Betroffenen in diesem Verfahren (Art. 4 Abs. 1 b)), Information darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Schutz erhalten können, einschließlich Schutzmaßnahmen (Art. 4 Abs. 1 c)), Informationen darüber wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Rechtsbeistand, Prozesskostenhilfe oder sonstigen Beistand erhalten (Art. 4 Abs. 1 d)), Information darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Entschädigung erhalten können (Art. 4 Abs. 1 e)), Informationen darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Anspruch auf Dolmetscherleistung und Übersetzung haben (Art. 4 Abs. 1 f)), Information über besondere Maßnahmen, Verfahren und Vorkehrungen zum Schutz bei Betroffenen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind als dem, in dem die Straftat begangen wurde (Art. 4 Abs. 1 g)), Information über verfügbare Beschwerdeverfahren für den Fall, dass die zuständige Behörde, die im Rahmen des Strafverfahrens tätig wird, die Rechte der Betroffenen verletzt (Art. 4 Abs. 1 h)), Information über Kontaktmöglichkeit für den Fall betreffende Mitteilungen (Art. 4 Abs. 1 i)), Information über verfügbare Wiedergutmachungsdienste (Art. 4 Abs. 1 j)), Information darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen den Betroffenen Ausgaben, die ihnen infolge der Teilnahme am Strafverfahren entstehen, erstattet werden können (Art. 4 Abs. 1 k)). Die genannten Informationen können nach Art. 4 Abs. 2 RL 2012/29/EU entsprechend den konkreten Bedürfnissen und den persönlichen Umständen der Betroffenen und je nach Wesen oder Art der Straftat umfangreich bzw. detaillierter ausfallen. Weitere Einzelheiten können nach Abs. 2 entsprechend den Bedürfnissen der Betroffenen und je nachdem, wie relevant diese Einzelheiten für das jeweilige Stadium des Strafverfahrens sind, auch in späteren Stadien zur Verfügung gestellt werden.

erhalten bzw. nicht zu erhalten, Möglichkeit, sich unverzüglich von der Freilassung oder Flucht einer Person, die wegen der Straftat strafrechtlich verfolgt oder verurteilt wurde, oder über eine einschlägige Maßnahme in Kenntnis setzen zu lassen, zumindest, wenn Betroffene das Risiko einer Schädigung haben (Art. 6),

- **Recht auf kostenlose Dolmetscherleistung und Übersetzung** (Art. 7),
- **Recht auf kostenlosen Zugang zu Unterstützungsdiensten**, die im Interesse der Betroffenen handeln und dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind (Art. 8),
- **Recht auf folgende Leistungen durch Unterstützungsdienste**: Information, Beratung und Unterstützung hinsichtlich der Betroffenenrechte (über nationale Entschädigungsprogramme, über die Stellung der Betroffenen im Strafverfahren, einschließlich der Vorbereitung der Teilnahme am Prozess, Information und direkte Vermittlung an spezialisierte Unterstützungsdienste, emotionale und psychologische Unterstützung, Beratung zu finanziellen und praktischen Fragen im Zusammenhang mit der Straftat, Beratung zum Risiko sowie zur Verhütung von sekundärer und wiederholter Viktimisierung, von Einschüchterung und Vergeltung, Bereitstellung von Unterkunft oder sonstiger geeigneter vorläufiger Unterbringung für Betroffene, gezielte und integrierte Unterstützung von Betroffenen mit besonderen Bedürfnissen, wie bei sexueller, geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt, einschließlich Unterstützung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse) (Art. 9),
- **Anspruch auf rechtliches Gehör** bei der Teilnahme im Strafverfahren (Art. 10),
- **Rechte bei Verzicht auf Strafverfolgung**: Recht auf Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung, Recht auf Information über die Ausübung dieses Rechts (Art. 11),
- **Recht auf Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit Wiedergutmachungsdiensten**: freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte Einwilligung der Betroffenen, jederzeitige Möglichkeit zum Widerruf, umfassende und unparteiische Information über das Ausgleichsverfahren, mögliche Ausgänge, Verfahren zur Überwachung der Einhaltung einer Vereinbarung, Sachverhalt muss durch Täter*innen im Wesentlichen zugegeben sein, freiwillige Vereinbarung, Vertraulichkeit der Gespräche (Art. 12),
- **Anspruch auf Prozesskostenhilfe** (Art. 13),
- **Anspruch auf Kostenerstattung für Teilnahme am Strafverfahren** (Art. 14),
- **Anspruch auf unverzügliche Rückgabe von Vermögenswerten** (Art. 15),
- **Recht auf Entscheidung über Entschädigung durch Straftäter*innen im Rahmen des Strafverfahrens** (Art. 16),
- **Rechte der Opfer mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat**: Aufnahme der Aussage der Betroffenen unmittelbar nach Anzeigenerstattung, Vernehmung über Video- und Telefonkonferenzen, Möglichkeit der Anzeigenerstattung am Wohnsitz, zügige Übermittlung der Anzeige an die zuständige Behörde des Mitgliedstaates, in dem die Straftat verübt wurde (Art. 17),
- **Schutzanspruch der Betroffenen**: Maßnahmen zum Schutz vor Einschüchterung und vor Vergeltung, insbesondere vor der Gefahr einer emotionalen oder psychologischen Schädigung, Schutz der Würde der Betroffenen bei der Vernehmung oder bei Zeug*innenaussagen (Art. 18),
- **Recht der Betroffenen auf Vermeidung des Zusammentreffens mit Straftäter*innen**, es sei denn, das Strafverfahren erfordert ein solches Zusammentreffen (Art. 19),
- **Recht auf Schutz der Betroffenen während der strafrechtlichen Ermittlungen**: z.B. Anzahl der Vernehmungen beschränkt auf die unbedingt erforderlichen, Begleitung durch rechtliche Vertreter und Personen der Wahl (Art. 20),
- **Recht auf Schutz der Privatsphäre während des Strafverfahrens** (Art. 21),

- **Individuelle Begutachtung der Betroffenen zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse** infolge besonderer Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung: bei erlittenen beträchtlichen Schädigungen infolge der Schwere der Straftat, bei Betroffenen, die Hasskriminalität und von in diskriminierender Absicht begangenen Straftaten erlitten haben, bei Betroffenen, die aufgrund ihrer Beziehung zum und Abhängigkeit von Täter*innen besonders gefährdet sind; Betroffene von Menschenhandel sind gebührend zu berücksichtigen (Art. 22),
- **Schutzanspruch von Betroffenen mit besonderen Schutzbedürfnissen während des Strafverfahrens:** nach individueller Begutachtung und Feststellung von besonderen Schutzbedürfnissen (vgl. Art. 22)
- Vernehmungen in Räumlichkeiten, die für den Zweck ausgelegt oder angepasst wurden, Vernehmung durch oder unter Mitwirkung von ausgebildeten Fachkräften, Vernehmung durch dieselbe Person, Möglichkeit von Vernehmungspersonen des gleichen Geschlechts, Schutzmaßnahmen während der Gerichtsverhandlung, insbesondere die Verhinderung von Blickkontakt u.a. durch Verwendung von Kommunikationstechnologie, Vernehmung mit Hilfe geeigneter Kommunikationstechnologie, ohne im Gerichtssaal anwesend zu sein, Vermeidung unnötiger Befragung zum Privatleben der Betroffenen ohne Zusammenhang zur Straftat, Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit (Art. 23).

6 Fazit

Betroffene von Menschenhandel befinden sich zumeist in schwierigen Situationen. Um ihrer Lage gerecht zu werden, wurden in Deutschland bereits wesentliche Schritte gegangen. In allen Bundesländern gibt es spezialisierte FBS zur Beratung und Unterstützung. In einigen Bundesländern tagen regelmäßig Runde Tische, an denen behördliche und zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sind und ihre Zusammenarbeit koordinieren. In den meisten Bundesländern wurden über die letzten beiden Jahrzehnte auch Kooperationsdokumente erstellt, die die Zusammenarbeit schriftlich festhalten. Bundeskooperationsdokumente zwischen Bundesbehörden, bundesweit arbeitenden zivilgesellschaftlichen Beratungsnetzwerken und Dachverbänden dienen ihnen als Grundlage. All diese Maßnahmen bilden wichtige Bausteine für einen NRM in Deutschland. Weitere Verbesserungen sind nötig und auch möglich.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, bundesweite Mindeststandards der Zusammenarbeit in verbindlichen Kooperationsvereinbarungen zwischen den relevanten behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren festzuschreiben. Damit kann (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel, unabhängig von der Ausbeutungsform und unabhängig von ihrem Aufenthaltsort, Identifizierung, Weiterleitung an spezialisierte FBS, Schutz, Unterstützung und Betreuung dauerhaft gewährleistet werden.

Bei der Ausarbeitung und Überarbeitung von Kooperationsdokumenten sind zunächst die **rechtlichen Vorgaben** zu berücksichtigen. Aus ihnen geht hervor, dass behördliche und zivilgesellschaftliche Akteure **bei der Identifizierung, Weiterleitung, bei Schutz, Unterstützung und Betreuung zusammenarbeiten** sollen. **Alle relevanten Akteure**, die mit (potenziell) Betroffenen in Kontakt kommen, sollten ihre Zusammenarbeit festlegen und beschreiben. **Alle Ausbeutungsformen** sollten dabei berücksichtigt werden. Es sollte in allen Bundesländern ein nach gemeinsamen Mindeststandards festgelegtes **Identifizierungsverfahren** beschrieben sein. Die **frühzeitige Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel an**

spezialisierte FBS sollte ein zentraler Inhalt der Vereinbarungen sein. Hauptaugenmerk der Kooperationsvereinbarung sollte zudem darauf gerichtet sein, (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel **Schutz, Betreuung und Unterstützung** zu garantieren. Der schwierigen Situation der (potenziell) Betroffenen sollte mit der **Garantie** begegnet werden, die ihnen zustehenden **Rechte umfassend wahrnehmen zu können**. Gegenstand der gemeinsamen Vereinbarung ist also die Verständigung darüber, welche Rechte (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel zustehen (**Rechtekatalog**) und **welche konkreten Akteure in welcher Situation zur Gewährleistung dieser Rechte beitragen**.

Anstehende besondere Herausforderungen liegen u.a. darin, bundesweit einheitliche Standards für das Identifizierungsverfahren festzulegen. Darüber hinaus bürgt auch die individuelle Begutachtung zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse in einem Verfahren mit einer Vielzahl von involvierten Akteuren noch zahlreiche Fragen, die ebenfalls gemeinsame Antworten brauchen.

Deutschland ist schon viele Schritte gegangen. Es gilt nun, den beschrittenen Weg fortzusetzen, bundesländerübergreifende Verständigungsprozesse einzuleiten bzw. fortzuführen und die Details gemeinsamer Mindeststandards zu formulieren, die sowohl an den rechtlichen Vorgaben orientiert als auch durch die Akteure umsetzbar sind.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel hofft, mit den hier zusammengestellten Informationen und Empfehlungen eine Hilfestellung in diesem Prozess zu geben.

7 Anhang

7.1 Tabelle 1: Rechte und Verpflichtungen

Die Tabellen in diesem Anhang greifen die in Kapitel 5.4.1 und 5.4.2 schlagwortartig aufgeführten Rechte von (potenziell) Betroffenen und betroffenenorientierte Verpflichtungen auf und geben eine von Doppelungen bereinigte Übersicht.

Nicht alle rechtlichen Vorgaben wenden sich an alle Akteure zugleich. Einige Verpflichtungen wenden sich beispielsweise nur an Ermittlungsbehörden und/oder Richter*innen, andere wenden sich ausschließlich an FBS. Hier gilt es zu differenzieren. Hinzukommt, dass der Zugang zu vielen Betroffenenrechten oftmals nur mit Unterstützung durch andere Akteure umgesetzt werden kann.

Ohne Frage sind ausnahmslos staatliche Akteure zur Umsetzung der rechtlichen Vorgaben verpflichtet. In Deutschland ist die Bereitstellung vieler Unterstützungsleistungen jedoch an zivilgesellschaftliche Organisationen, vor allem FBS, delegiert. In den Tabellen sind daher an den entsprechenden Stellen anstatt der behördlichen Pflichtenträger entsprechend FBS genannt. Auch andere Akteure setzen die Rechte der (potenziell) Betroffenen um, wie z.B. Rechtsanwält*innen oder psychosoziale Prozessbegleiter*innen. Auch sie sind entsprechend als „zuständiger Akteur zur Umsetzung des Rechts“ benannt.

Die anschließende Tabelle gibt

- einen umfassenden Überblick über die Rechte der (potenziell) Betroffenen und andere staatliche Verpflichtungen (erste Spalte),
- erläutert sie stichpunktartig (zweite Spalte),
- gibt ihre rechtlichen Grundlagen in der Konvention zur Bekämpfung von Menschenhandel bzw. der RL 2011/36/EU (ggf. in Verbindung mit der sog. Opferschutzrichtlinie RL 2012/29/EU) an (dritte Spalte),
- weist ggf. aus, welche Akteure Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zu dem jeweiligen Recht leisten sollten (vierte Spalte) und
- weist aus, von welchen Akteuren die Rechte/Verpflichtungen umgesetzt werden sollten (fünfte Spalte).

Die rechtlichen Vorgaben zu den Informationspflichten werden in 7.2 (Tabelle 2: Informationspflichten) separat dargestellt.

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
Identifizierung	(potenziell) Betroffene sollen in einem Verfahren identifiziert werden	Art. 10 Abs. 1,2 Konvention ⁶³ , Art. 11 Abs. 4 RL ⁶⁴		Ermittlungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, FKS, Zoll), Ausländerbehörden, BAMF, Leistungsbehörden, Gesundheitsämter, Jugendämter, Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Ordnungsämter, Arbeitsschutzbehörden/Gewerbeaufsicht, Justizvollzugsdienste, FBS ⁶⁵ , Hilfetelefon, medizinisches Personal, Personal an Botschaften, Gerichte
Weiterleitung von (potenziell) Betroffenen an spezialisierte FBS	Vermittlung von (potenziell) Betroffenen an Unterstützungsdienste	Art. 10 Abs. 1, 2, Art. 12 Abs. 5 Konvention Art. 11 Abs. 1, 2 RL iVm Art. 8 Abs. 1-3 RL 2012/29/EU, Art. 11 Abs. 4 RL		alle

⁶² Hier ist nur etwas vermerkt, wenn es sich nicht um betroffenenorientierte Verpflichtungen, sondern explizit um Betroffenenrechte handelt.

⁶³ Konvention meint in dieser Tabelle immer die Europaratskonvention gegen Menschenhandel.

⁶⁴ RL meint in dieser Tabelle immer die RL 2011/36/EU.

⁶⁵ Auch Beratungsstellen für Arbeits-, Sozial- und Migrationsrecht sowie Fachberatungsstellen für Sexarbeitende.

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
Zugang zu kostenlosen Unterstützungsdiensten, die im Interesse der Betroffenen handeln und dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind	Kostenlose, parteiliche und zur Vertraulichkeit verpflichtete FBS	Art. 11 Abs. 1, 2 RL iVm Art. 8 Abs. 1-3 RL 2012/29/EU	Alle Akteure des Erstkontakts	FBS
Bereitstellung von Unterkunft	Unterkunft muss angemessen/geeignet und sicher sein	Art. 12 Abs. 1 a) Konvention Art. 11 Abs. 5 RL, Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 9 Abs. 3 RL 2012/29/EU	Alle Akteure des Erstkontakts	FBS, Schutz- und Unterbringungseinrichtungen, ggf. Behörden
Bewilligung von Kosten der Unterkunft	Ermöglicht erst Bereitstellung der Unterkunft	s.o.	FBS, Rechtsanwält*innen	Leistungsbehörden (z.B. Jobcenter, Ausländerbehörden, Sozialämter), Gerichte
Bewilligung von Lebensunterhalt	Materielle Unterstützung während und nach der Erholungs- und Bedenkzeit	Art. 12 Abs. 1 a), 13 Abs. 2 Konvention Art. 11 Abs. 5 RL	FBS, Rechtsanwält*innen	Leistungsbehörden, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
Zahlung der Beiträge zur Krankenversicherung	Ermöglicht erst medizinische Versorgung	Art. 12 Abs. 1 b) Konvention Art. 11 Abs. 5 RL	FBS, Rechtsanwält*innen	Leistungsbehörden, Gerichte
Medizinische Behandlung, psychologische Unterstützung		Art. 12 Abs. 1 b), 3 Konvention Art. 11 Abs. 5 RL	FBS, Rechtsanwält*innen	Ärzt*innen, medizinisches Personal, Gesundheitsämter
Übersetzung und Dolmetschen	Umfasst das Recht zu verstehen und verstanden zu werden, kostenlose Dolmetscherleistung und Übersetzung im Strafverfahren, Anzeigenerstattung in einer Sprache, die Betroffene verstehen oder erforderliche Hilfe bei der Verständigung, kostenlose Übersetzung der schriftlichen Bestätigung der förmlichen Anzeige mit Angaben der grundlegenden Elemente bezüglich der betreffenden Straftat (s.u.), Informationen über für Betroffene in Betracht kommende	Art. 12 Abs. 1 c), 15 Abs. 1 Konvention Art. 11 Abs. 5 RL Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 3, 5, 7 RL 2012/29/EU	alle Akteure	FBS, staatlich beauftragte private Dienstleister, ggf. Behörden, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	Gerichts- und Verwaltungsverfahren in ihnen verständlicher Sprache			
Information über die den Betroffenen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste	Siehe Anhang 7.2 (Tabelle 2: Informationspflichten)	Art. 12 Abs. 1 d) Konvention Art. 11 Abs. 5, Art. 12 Abs. 2 RL	Alle Akteure des Erstkontakts	
Rechtsberatung	Ggf. unentgeltlich	Art. 12 Abs. 1 d) Konvention Art. 11 Abs. 5, 12 Abs. 2 RL	Alle Akteure des Erstkontakts	Rechtsanwält*innen und sonstige rechtsberatende Stellen
Unterstützung, damit die Rechte und Interessen der Betroffenen im Strafverfahren gegen Täter*innen oder in anderen Verfahren vorgetragen und behandelt werden können (rechtliche Vertretung)	Umfasst rechtliches Gehör, rechtliche Vertretung (auch Nebenklagevertretung), Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln, z.B. um eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft über den Verzicht auf Strafverfolgung zu überprüfen	Art. 12 Abs. 1 e), 15 Abs. 2, 27 Abs. 3 Konvention Art. 12 Abs. 2 RL, Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 10, 11 RL 2012/29/EU	FBS, Ermittlungsbehörden, Gerichte	Rechtsanwält*innen, psychosoziale Prozessbegleiter*innen, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
Prozesskostenhilfe und Kostenerstattung für die Teilnahme am Strafverfahren		Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 13, 14 RL 2012/29/EU	Rechtsanwält*innen, FBS	Gerichte
Abfrage des Einverständnisses (potenziell) Betroffener bzgl. der Unterstützungsmaßnahmen		Art. 11 Abs. 5 RL		FBS, Behörden, Rechtsanwält*innen
Herstellung von Schutz und Sicherheit (auch Zugang zum Zeug*innenschutzprogramm oder vergleichbaren Maßnahmen während des Strafverfahrens aufgrund individueller Risikoeinschätzung)		Art. 28 Konvention Art. 12 Abs. 3 RL	FBS, Ermittlungsbehörden, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, FBS, Gerichte
Zugang zum Arbeitsmarkt	Nach Ablauf der Erholungs- und Bedenkzeit und nach Erteilung eines Aufenthaltstitels	Art. 12 Abs. 4, 28 Abs. 2 Konvention	FBS, Rechtsanwält*innen	Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit, Ausländerbehörden, Gerichte
Gewährung der Erholungs- und Bedenkzeit	Für alle (potenziell) Betroffenen, um sich dem Einfluss von (mutmaßlichen) Täter*innen zu entziehen, um fundierte Entscheidung		FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden und Ausländerbehörden, Jobcenter

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	über die Zusammenarbeit mit Behörden zu treffen, keine Vollstreckung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme, Aufenthaltsgewährung in dieser Zeit			
Erteilung eines Aufenthaltstitels	Möglichkeit einer Erteilung aufgrund der persönlichen Situation (in Deutschland bisher gesetzlich noch nicht geregelt) und Erteilung, weil der Aufenthalt für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden für das Strafverfahren erforderlich ist Oder bei eindeutiger Bekundung der Bereitschaft zur Zusammenarbeit	Art. 14 Abs. 1 Konvention Art. 11 Abs. 3 RL iVm Art. 8 Abs. 1 b) RL 2004/81/EG	FBS, Rechtsanwält*innen, Staatsanwaltschaft	Ausländerbehörden, Gerichte
Entschädigung durch Täter*innen		Art. 15 Abs. 3 Konvention Art. 17 RL	FBS, Behörden, Rechtsanwält*innen	Rechtsanwält*innen, Behörden, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
Entscheidung über Entschädigung durch Straftäter*innen im Rahmen des Strafverfahrens	Adhäsionsverfahren	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 16 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Gerichte
Entschädigungen durch den Staat		Art. 15 Abs. 4 Konvention Art. 17 RL	FBS, Behörden, Rechtsanwält*innen	Rechtsanwält*innen, Behörden (insbesondere Versorgungsämter), Gerichte
Unterstützung unabhängig von der Kooperation im Strafverfahren		Art. 12 Abs. 6 Konvention Art. 11 Abs. 3 RL		Fachberatungsstelle, alle staatlichen Akteure
Nichtverfolgung oder Nichtbestrafung von Betroffenen für ihre Beteiligung an rechtswidrigen Handlungen (Non-Punishment-Prinzip)		Art. 26 Konvention Art. 8 RL	FBS, Rechtsanwält*innen	Staatsanwaltschaften, Gerichte
Ermittlungen unabhängig von der Strafanzeige	Zur Entlastung der betroffenen Zeug*innen	Art. 27 Abs. 1 Konvention	Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
		Art. 9 Abs. 1 RL		
Schulungen		Art. 29 Abs. 1, 3 Konvention Art. 18 Abs. 3 RL		Alle Akteure
Schutz des Privatlebens	Umfasst ggf. Schutz der Identität der Betroffenen	Art. 30 Konvention (während der Gerichtsverhandlung) Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 21 RL 2012/29/EU (während des Strafverfahrens)	FBS, Rechtsanwält*innen	Alle Akteure, auch Medien
Schutz und Sicherheit (auch bei der Vernehmung)	gebührende Berücksichtigung von Bedürfnissen nach Schutz und Sicherheit, Schutz vor Einschüchterung und vor Vergeltung, insbesondere vor der Gefahr einer emotionalen oder psychologischen Schädigung, Schutz der Würde der Betroffenen bei der Vernehmung oder	Art. 12 Abs. 2, 30 b) Konvention Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 18, 20 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	bei Zeug*innenaussagen, Vernehmungen auf die unbedingt erforderliche Anzahl beschränken, Begleitung durch rechtliche Vertreter*innen und Personen der Wahl			
Vermeidung des Zusammentreffens mit mutmaßlichen Straftäter*innen		Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 19 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, Gerichte
Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit Wiedergutmachungsdiensten	freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte Einwilligung der Betroffenen, jederzeitige Möglichkeit zum Widerruf, umfassende und unparteiische Information über das Ausgleichsverfahren, mögliche Ausgänge, Verfahren zur Überwachung der Einhaltung einer Vereinbarung, Sachverhalt muss durch Täter*innen im Wesentlich zugegeben sein, freiwillige	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 12 RL 2012/29/EU	Rechtsanwält*innen	Staatsanwaltschaften, Gerichte, Täter-Opfer-Ausgleichsstellen

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	Vereinbarung, Vertraulichkeit der Gespräche			
Frühzeitige individuelle Begutachtung der Betroffenen zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse ⁶⁶	infolge besonderer Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung: bei erlittenen beträchtlichen Schädigungen infolge der Schwere der Straftat, bei Betroffenen, die Hasskriminalität und von in diskriminierender Absicht begangenen Straftaten erlitten haben, bei Betroffenen, die aufgrund ihrer Beziehung zum und Abhängigkeit von Täter*innen besonders gefährdet sind, Betroffene von Menschenhandel sind gebührend zu berücksichtigen	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 22 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen, Ermittlungsbehörden	Zunächst veranlasst durch Behörden des Erstkontakts, danach (fortgesetzt) durch weitere Behörden; durchgeführt mit Beteiligung von Psycholog*innen und FBS, Ermittlungsbehörden ⁶⁷

⁶⁶ Beispielsweise infolge besonderer Gefährdung hinsichtlich wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung, Vergeltung.

⁶⁷ Vgl. Änderungsvorschlag der Europäischen Kommission vom 12.07.2023 zu Art. 22; abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0424>.

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
Schutz von Betroffenen mit besonderen Bedürfnissen während des Strafverfahrens	nach individueller Begutachtung und Feststellung von besonderen Schutzbedürfnissen (vgl. Art. 22) Vernehmungen in Räumlichkeiten, die für den Zweck ausgelegt oder angepasst wurden, Vernehmung durch oder unter Mitwirkung von ausgebildeten Fachkräften, Vernehmung durch dieselbe Person, Möglichkeit von Vernehmungspersonen des gleichen Geschlechts, Schutzmaßnahmen während der Gerichtsverhandlung, insbesondere die Verhinderung von Blickkontakt u.a. durch Verwendung von Kommunikationstechnologie, Vernehmung mit Hilfe geeigneter Kommunikationstechnologie, ohne im Gerichtssaal anwesend zu sein, Vermeidung unnötiger Befragung zum Privatleben der Betroffenen ohne Zusammenhang zur Straftat,	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 23 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit			
Besondere Beachtung von Betroffenen mit besonderen Bedürfnissen	Beispielsweise bei möglicher Schwangerschaft, aufgrund des Gesundheitszustandes, einer Behinderung, einer geistigen oder psychischen Störung, wegen schwerwiegenden Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt	Art. 11 Abs. 7 RL	FBS, Rechtsanwält*innen	Alle Akteure
Besondere Behandlung zur Verhinderung von sekundärer Viktimisierung	Nach individueller Begutachtung und Feststellung von besonderen Schutzbedürfnissen sollten Vernehmungen in geeigneten Räumlichkeiten stattfinden, durch geschultes, nicht wechselndes Personal. Nach Möglichkeit sollten Vernehmungspersonen das gleiche Geschlecht haben. Blickkontakt mit Beschuldigten während der Vernehmung, u.a. durch Verwendung von Kommunikationstechnologie,	Art. 12 Abs. 4 RL	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, Richter*innen

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	sollte verhindert werden. Unnötige Befragung zum Privatleben und Wiederholungsfragen sollten vermieden werden. Die Öffentlichkeit sollte ausgeschlossen werden können.			
Anzeige der Straftat	Muttersprachliche Anzeigenerstattung/ Verständigungshilfe, schriftliche Bestätigung der Anzeige mit Angabe der grundlegenden Elemente bzgl. der betreffenden Straftat, auf Antrag kostenlose Übersetzung der Bestätigung	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 5 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, private staatliche beauftragte Übersetzungs- und Dolmetscher*innendienste
Information der Betroffenen zu ihrem Fall	Siehe 7.2 (Tabelle 2: Informationspflichten)		FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, Gerichte
unverzögliche Rückgabe von Vermögenswerten		Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 15 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden
Betroffene mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat	Aufnahme der Aussage der Betroffenen unmittelbar nach der Anzeigenerstattung (unter	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 17 RL 2012/29/EU	FBS, Rechtsanwält*innen	Ermittlungsbehörden, Gerichte

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	Berücksichtigung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist), Vernehmung über Video- und Telefonkonferenzen, Möglichkeit der Anzeigenerstattung am Wohnsitz, zügige Übermittlung der Anzeige an die zuständige Behörde des Mitgliedstaates, in dem die Straftat verübt wurde			
Repatriierung und Rückführung	Erleichterung der Rückreise unter Berücksichtigung der Rechte, der Sicherheit und Würde, ohne gebührlige oder unangemessene Verzögerung, vorzugsweise freiwillige Rückführung, Prüfung von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsrecht, Ausstellen von erforderlichen Reisedokumenten oder sonstigen Genehmigungen, Förderung der Wiedereingliederung (Bildungssystem, Arbeitsmarkt, insbesondere Aneignung und Verbesserung beruflicher Fähigkeiten), Kontaktinformationen	Art. 16 Konvention	FBS, Rechtsanwält*innen	Staatliche beauftragte Stellen (neben FBS, beispielsweise IOM), Reisedokumente und sonstige Genehmigungen ausstellende Behörden

Rechte/Verpflichtungen	Anmerkungen zum Inhalt des Rechts/der Verpflichtung	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Unterstützung zur Herstellung des Zugangs zum Recht durch ⁶²	Zuständige Akteure zur Gewährung des Rechts bzw. Beachtung der Verpflichtung
	über Einrichtungen und Strukturen des Landes, in das zurückgeführt oder repatriert werden soll			

7.2 Tabelle 2: Informationspflichten

Zur kompakteren Darstellung sind im Folgenden die Informationspflichten aufgelistet. Für Informationspflichten bezüglich des Strafverfahrens ist konkret vorgesehen, dass Informationen nach Art. 4 Abs. 2 RL 2012/29/EU entsprechend den konkreten Bedürfnissen und den persönlichen Umständen der Betroffenen und je nach Wesen oder Art der Straftat umfangreich bzw. detaillierter ausfallen können. Weitere Einzelheiten können darüber hinaus entsprechend den Bedürfnissen der Betroffenen und je nachdem, wie relevant diese Einzelheiten für das jeweilige Stadium des Strafverfahrens sind, auch in späteren Stadien zur Verfügung gestellt werden. Wünsche der Betroffenen, Informationen zu erhalten bzw. nicht zu erhalten, sind für die zuständigen Behörden gem. Art. 6 Abs. 4 RL 2012/29/EU verbindlich. Auch Wunscheränderungen sind zu berücksichtigen.

Information ...	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Wer informiert?	Wann?
... über Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen (s.o.), d.h. Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts durch Maßnahmen wie die Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung und materielle Unterstützung sowie medizinische Behandlung, einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherdienste	Art. 11 Abs. 5 RL	Behörden ⁶⁸	Sofort nach Feststellung von Anhaltspunkten, dass es sich bei der Person (potenziell) um eine*n Betroffene*n von Menschenhandel handelt

⁶⁸ Gemeint sind vor allem Behörden, die mit (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen.

Information ...	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Wer informiert?	Wann?
... über eine Erholungs- und Bedenkzeit	Art. 11 Abs. 6 RL iVm Art. 6 RL 2004/81/EG	Behörden	Nachdem Betroffene über Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 5 RL aufgeklärt wurden
...über die Möglichkeit zur Gewährung von internationalem Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes	Art. 11 Abs. 6 iVm RL 2004/83/EG	Behörden	Nachdem Betroffene über Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 5 RL aufgeklärt wurden
... über die Art der Unterstützung und über die Unterstützungsgeber*innen, einschließlich der Information über den Zugang zu medizinischer Unterstützung, zu spezialisierter Unterstützung, einschließlich psychologischer Betreuung und alternativen Unterbringung	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 a) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... über die Verfahren zur Erstattung von Anzeigen hinsichtlich einer Straftat und die Stellung der Betroffenen in diesem Verfahren	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 b) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme

Information ...	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Wer informiert?	Wann?
... darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Schutz erhalten können, einschließlich Schutzmaßnahmen	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 c) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Rechtsbeistand, Prozesskostenhilfe oder sonstigen Beistand erhalten	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 d) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Entschädigung erhalten können/... über in Betracht kommende Gerichts- und Verwaltungsverfahren zur Entschädigung in den Betroffenen verständlicher Sprache	Art. 15 Abs. 1 MHK und 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 e) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen Betroffene Anspruch auf Dolmetscherleistung und Übersetzung haben	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 f) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... über besondere Maßnahmen, Verfahren und Vorkehrungen zum Schutz bei Betroffenen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind als dem, in dem die Straftat begangen wurde	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 g) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme

Information ...	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Wer informiert?	Wann?
... über verfügbare Beschwerdeverfahren für den Fall, dass die zuständige Behörde, die im Rahmen des Strafverfahrens tätig wird, die Rechte der Betroffenen verletzt	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 h) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... über Kontaktmöglichkeit für den Fall betreffende Mitteilungen	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 i) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... über verfügbare Wiedergutmachungsdienste	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 j) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme
... darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen den Betroffenen Ausgaben, die ihm infolge der Teilnahme am Strafverfahren entstehen, erstattet werden können	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 4 Abs. 1 k) RL 2012/29/EU	Behörden	Unverzüglich, ab der ersten Kontaktaufnahme

Information ...	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Wer informiert?	Wann?
... zum Strafverfahren:			
... über Beratung und Unterstützung hinsichtlich der Betroffenenrechte (über nationale Entschädigungsprogramme, über die Stellung der Betroffenen im Strafverfahren, einschließlich der Vorbereitung der Teilnahme am Prozess, Information und direkte Vermittlung an spezialisierte Unterstützungsdienste, emotionale und psychologische Unterstützung, Beratung zu finanziellen und praktischen Fragen im Zusammenhang mit der Straftat, Beratung zum Risiko sowie zur Verhütung von sekundärer und wiederholter Viktimisierung, von Einschüchterung und Vergeltung, Bereitstellung von Unterkunft oder sonstiger geeigneter vorläufiger Unterbringung für Betroffene, gezielte und integrierte Unterstützung von Betroffenen mit besonderen Bedürfnissen wie bei sexueller, geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt, einschließlich Unterstützung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse)	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 9 RL 2012/29/EU	FBS	Nach Bedarf
... über jedwede Entscheidung, auf Ermittlungen zu verzichten oder diese einzustellen oder Beschuldigte nicht strafrechtlich zu verfolgen (in der Regel mit Begründung)	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 6 Abs. 1 a), 3 RL 2012/29/EU	Strafverfolgungsbehörden	Auf Antrag, unverzüglich
... über den Zeitpunkt und den Ort der Hauptverhandlung sowie der Art der gegen die Beschuldigten erhobenen Beschuldigungen	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 6 Abs. 1 b) RL 2012/29/EU	Gerichte, Staatsanwaltschaften	Auf Antrag, unverzüglich

Information ...	Rechtliche Grundlage in der RL/Konvention	Wer informiert?	Wann?
... über jedwede rechtskräftige Entscheidung in einem Prozess (in der Regel mit Begründung)	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 6 Abs. 2 a), 3 RL 2012/29/EU	Gerichte	Auf Antrag, unverzüglich
... Information über den Fortgang des Strafverfahrens	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 6 Abs. 2 b) RL 2012/29/EU	Gerichte, Strafverfolgungsbehörden	Auf Antrag unverzüglich
... über Freilassung, Flucht einer Person, die wegen der Straftat gegen sie in Untersuchungshaft genommen wurde, strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt wurde	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 6 Abs. 5, 6 RL 2012/29/EU	Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungsbehörden, Gerichte	Auf Antrag, unverzüglich, zumindest dann, wenn für Betroffene eine Gefahr besteht, das Risiko einer Schädigung festgestellt wurde
... über einschlägige Maßnahmen, die im Fall einer Freilassung oder Flucht von Beschuldigten/Täter*innen zum Schutz der betroffenen Person getroffen wurden	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 6 Abs. 5, 6 RL 2012/29/EU	Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungsbehörden	Auf Antrag, unverzüglich, zumindest dann, wenn für Betroffene eine Gefahr besteht, das Risiko einer Schädigung festgestellt wurde
... über Rechtsmittel bei Verzicht auf Strafverfolgung	Art. 11 Abs. 1 RL iVm Art. 11 RL 2012/29/EU	Strafverfolgungsbehörden	Sofort nach der Mitteilung über den Verzicht auf Strafverfolgung

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT:

Naile Taniş | Berichterstattungsstelle Menschenhandel
tanis@institut-fuer-menschenrechte.de
Tel.: 030 259 359-306

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

März 2024

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.